

¿MERCADO ÚNICO EUROPEO CON 25 IMPUESTOS DE SOCIEDADES DIFERENTES? LA DISPARIDAD FISCAL EN ESPAÑA ANTE SU DEVENIR EN LA UNIÓN EUROPEA

Ana Carrera Poncela
Universidad de Cantabria

1. Introducción

En 1996 las Diputaciones vascas inquietaron a las Comunidades Autónomas vecinas al poner en marcha, en su ámbito foral, una reforma del Impuesto sobre Sociedades (IS) que entrañaba notables diferencias respecto a la normativa común española establecida por la Ley 43/95. La inquietud se suscitó, sobre todo, por el riesgo de pérdida de atracción de nuevas inversiones, al carecer estas regiones de capacidad normativa sobre el IS y, en consecuencia, no poder competir fiscalmente en condiciones de igualdad. Aunque posteriormente las diferencias entre ambas normativas se han reducido, todavía persisten disparidades importantes que sostienen en dichas regiones parte del temor inicial.

Por otra parte, el mismo año, en la reunión del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) celebrada en Verona, el Comisario Mario Monti alertó sobre los riesgos de competencia fiscal y distorsiones económicas que entrañaba la diversidad del IS dentro de la Unión Europea (UE). A diferencia de lo ocurrido con los históricos Informes Neumark (1962), Tempel (1970) y Ruding (1992), el alegato de Monti tuvo mayor eco político, y en 1997 se aprobó un conjunto de disposiciones, conocidas como “El paquete fiscal”, evidenciándose con ello un cambio de actitud, ya que desde entonces este asunto figura de forma regular en la agenda de trabajo del ECOFIN.

Históricamente, y también hoy en día, el principal obstáculo a la convergencia fiscal en este campo ha sido político y radica en los propios Tratados de la UE que no recogen disposición alguna sobre los tributos

directos, aplicando el principio de subsidiariedad¹. Sin embargo, la creciente integración económica que ha abarcado ya los ámbitos financieros y monetarios, la consecuente dinámica de reestructuraciones empresariales, el auge del comercio electrónico entre las empresas, y sobre todo y más recientemente, la ampliación de la UE a 25 países son hechos que refuerzan los argumentos para flexibilizar la toma de decisiones en materia de fiscalidad empresarial. Si hace décadas se pensó que la anarquía arancelaria, la disparidad de regulaciones financieras y la multiplicidad de tipos de cambios eran obstáculos a superar para construir una unión económica próspera, hoy se cree que la anarquía en el campo del IS constituye también una traba importante para lograr los objetivos fundacionales de la UE.

Como en la Unión Europea, la coexistencia en España de distintos regímenes del IS tiene también raíces políticas pues está propiciada por nuestras leyes fundamentales². Y al menos de momento, la tensión política entre el Gobierno vasco y el Estado español no permite albergar grandes esperanzas de acuerdos bilaterales que reduzcan esta disparidad. Sin embargo en la UE, es más probable que la economía gane terreno a la política, pues como se ha sugerido, ante los nuevos retos, cabe esperar que se acuerden iniciativas armonizadoras en esta materia. En este artículo exploramos el alcance de estas iniciativas y nos preguntamos si este movimiento europeo se filtrará en España, atenuándose de esta manera, es decir “*motu externo*”, su actual disparidad interna.

En la Sección 2, analizamos las consecuencias de la diversidad europea en el IS, para luego centrarnos en las diferencias dentro de España entre los regímenes común y vasco aproximando sus tipos fiscales efectivos mediante un ejercicio ilustrativo. En la Sección 3 destacamos los nuevos hechos que han avivado la sensibilidad de la UE ante los problemas de la diversidad fiscal y comentamos las recientes propuestas de coordinación y armonización. Concluimos especulando sobre la incidencia de estas propuestas en la disparidad española.

¹ Nos referimos al Tratado de Roma sobre la CEE (1959), al de Maastricht sobre la UE (1992), a los revisionistas de Amsterdam (1997) y Niza (2001), y al Acuerdo sobre la Constitución Europea (2004) que actualmente está en curso de ratificación por parte de los Estados Miembros.

² El Estatuto de Gernika y el Concierto Económico, al amparo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española, otorgan a los territorios forales competencias sobre el IS.

2. El impuesto de sociedades en Europa y en España

2.1. *La diversidad europea*

Este apartado se divide, a su vez, en dos partes: unos breves apuntes sobre la disparidad normativa y un resumen de las consecuencias reales y potenciales de esta disparidad.

2.1.1. *Diversidad normativa.* Mencionamos sólo, sin ofrecer detalles³, los aspectos y elementos del IS donde las diferencias normativas son más importantes:

- *Fiscalidad nacional.* Difieren entre países los métodos contables que se utilizan para delimitar el beneficio antes de impuesto a partir del cual se calcula la base imponible. Abundan las diferencias en la propia delimitación de la base imponible, en especial en el tratamiento fiscal de las amortizaciones, las ganancias y pérdidas de capital, la compensación de pérdidas y los costes financieros, así como en los criterios de definición de grupo empresarial a efectos de consolidar bases imponibles. El tipo impositivo aplicable a la base imponible varía entre países, tanto en su nivel como en su estructura. Respecto a los créditos fiscales, los incentivos a la inversión, a las actividades de investigación y desarrollo (I+D) y demás se aplican más en unos países que otros y de forma diferente. También hay diferencias en la coordinación del IS y el IRPF para suavizar la doble imposición de dividendos.
- *Regímenes especiales.* Hay una gran variedad de regímenes especiales. Unos se aplican en el ámbito de las finanzas, como los centros de coordinación belgas, las compañías holding holandesas, y los centros de servicios financieros de Dublín. Otros afectan a segmentos específicos, como los de las PYMES en la mayoría de los países, las actividades I+D en algunos, o el sector industrial en Irlanda. Finalmente otros favorecen regiones determinadas por motivos políticos, como puede ser el caso vasco.
- *Fiscalidad internacional.* Es dispar el tratamiento de las rentas de los no residentes y de las rentas exteriores obtenidas por residentes: difiere según tipos de renta (intereses, dividendos, cánones por royalties), según pertenezcan o no las empresas a la UE, y según se

³ Para detalles, consúltase el Informe Bolkeinstein (2001).

haga entre empresas asociadas o no. Es desigual el tratamiento de las compensaciones entre bases imponibles de filiales o establecimientos permanentes que trabajan en distintos países de la UE. Asimismo difiere la tributación de las plusvalías en caso de adquisiciones y fusiones entre empresas implantadas en distintos países. Distintos son también los convenios o tratados bilaterales para tratar la doble imposición internacional, tanto entre países de la UE como entre éstos y los no pertenecientes a ella, con los cuales se pretende evitar problemas de exceso de tributación. Por último son importantes también las diferencias en la lucha contra la evasión fiscal o problemas de “defecto de tributación”. Así varía mucho la legislación en materia de transparencia fiscal internacional, subcapitalización y precios de transferencia.

2.1.2. *Consecuencias de la diversidad normativa.* Esta disparidad fiscal tiene efectos negativos inmediatos y evidentes para las empresas que operan en distintos países, pero también hay otras consecuencias de alcance no tan directo ni claro. Comentémoslos por partes.

A) Evidentes obstáculos fiscales al desarrollo del mercado único. Podríamos resumirlos en los siguientes:

- *Los costes de cumplir* con las obligaciones fiscales de 25 jurisdicciones distintas⁴, junto con la incertidumbre sobre la estabilidad de las legislaciones fiscales. Esto último entorpece especialmente la planificación fiscal de las empresas, pues con frecuencia se introducen con sorpresa novedades tributarias en esta materia; recuérdese en este sentido las que se han introducido en España mediante las Leyes de Acompañamiento a los Presupuestos del Estado. A ello hay que añadir los costes que suponen, para las empresas con operaciones internacionales intra-grupo, los trámites (documentaciones y anticipos de pagos) y las disputas con las autoridades fiscales en materia de precios de transferencia. Se ha estimado que los costes de cumplimiento suman entre el 2 y 4 % del total de la recaudación por IS dentro de la UE-15.

⁴ Por ejemplo, el número de convenios de doble imposición diferentes que habría que tener en cuenta en el caso de “n” países con tratados recíprocos sería igual a la suma $S = n-1 + n-2 + n-3 + \dots + 1$; así, en la UE-25, $S = 300$.

- *Los costes por exceso de tributación*, entre los que destacan los generados por la doble o múltiple imposición (retenciones fiscales en cadena) debido al hecho de tener que tributar mediante cuentas separadas por jurisdicciones. Aunque hay mecanismos para paliar este problema, como los tratados de doble imposición, los convenios en materia de transacciones intra-grupo son todavía imperfectos e incompletos. Además, la imposibilidad de consolidar bases imponibles correspondientes a distintas jurisdicciones impide que los beneficios obtenidos en unas se compensen con las pérdidas registradas en otras conllevando que los costes fiscales de las empresas transfronterizas europeas sean más altos que las nacionales (a quienes sí se permite la compensación) y que las de otros países competidores (americanas, por ejemplo).
- *Los costes de oportunidad* que suponen para este tipo de empresas la renuncia a reestructuraciones empresariales más eficientes (fusiones, adquisiciones, cruces de participaciones, formación de cooperativas y otras), debido a estar sometidas a un tratamiento fiscal (en el asomo de plusvalías, o de transferencias de activos) más oneroso que cuando ocurre a nivel nacional. Aunque desde 1990 este problema se pretende paliar con la Directiva sobre fusiones, es claro que el alcance de ésta es demasiado limitado ya para las necesidades recientes.
- *Los costes para las propias autoridades fiscales*, que se derivan de la lucha contra la evasión fiscal (esfuerzos de inspección en materia de transparencia fiscal y precios de transferencia) o de las actividades de auditoria de las empresas que tratan de explotar ventajosamente, a modo de arbitraje fiscal, las diferencias entre legislaciones nacionales.

B) La posible incidencia en las decisiones de inversión. El sistema fiscal puede afectar a un amplio espectro de decisiones empresariales, tales como cuánto capital adquirir, cuándo adquirirlo, durante cuánto tiempo tenerlo, cómo financiarlo y dónde ubicarlo. De ahí que, su influencia sea compleja y difícil de medir. Se trata pues de efectos menos tangibles y más discutibles. Por ejemplo, en el caso de localización de empresas no es fácil ponderar la importancia relativa de la fiscalidad frente a la de otros factores determinantes. El enfoque metodológico usual para estudiar este tipo de incidencia, más opaca, consiste en calcular los tipos fiscales efectivos marginales o medios, según los casos, siendo estos

últimos los utilizados para aproximar el impacto de la fiscalidad en la ubicación de empresas⁵.

En el Cuadro N° 1 se muestran los tipos fiscales nominales, vigentes en el año 2001 en la UE-15, según el Informe Bolkenstein (que incluyen en algunos casos recargos de administraciones locales)⁶. Asimismo, se presentan estimaciones de los tipos efectivos marginales y medios recogidas en este informe y que se calcularon siguiendo el enfoque de King & Fullerton elaborado por Devereux y Griffith (1998). Como se puede ver, las diferencias en tipos nominales (T_n) son las mayores, y varían desde el 40 % en algunos países hasta el 10 % en el caso de Irlanda, siendo la media el 33 % y el valor de la desviación típica 7,55 puntos porcentuales. Los tipos efectivos también muestran gran disparidad, aunque más reducida.

Cuadro N° 1

Tipos fiscales en la Unión Europea. Año 2001

	T. Nominal	T. Efectivo Marginal	T. Efectivo Medio
UE-15			
Austria	34,00	12,6	27,9
Bélgica	40,17	22,4	34,5
Alemania	39,35	26,1	34,9
Dinamarca	30,00	21,6	27,3
España	35,00	22,8	31,0
Grecia	37,50	16,9	28,0
Francia	36,43	31,8	34,7
Finlandia	29,00	21,3	26,6
Italia	40,25	-	27,6
Irlanda	10,00	11,7	10,5
Luxemburgo	37,45	20,7	32,2
Países Bajos	35,00	22,7	31,0
Portugal	35,20	21,0	37,0
Suecia	28,00	14,3	22,9
Reino Unido	30,00	24,8	28,3
Media	33,16	20,7	29,0

⁵ Una explicación rigurosa de los tipos efectivos se encuentra en Devereux y Griffith (1998) y en Carrera (2002).

⁶ Los tipos se han reducido posteriormente en algunos países arrastrando el valor medio hasta un 29,32 % según el trabajo de Martínez-Serrano y Patterson (2003). En 2004 Holanda ha anticipado también la aplicación del 30%

Países nuevos

Chipre	15,00
Eslovaquia	19,00
Eslovenia	25,00
Estonia (*)	26,00
Hungría	17,70
Letonia	15,00
Lituania	15,00
Malta	35,00
Polonia	19,00
República Checa	28,00
Media 10	21,50

(*) Tipo sobre beneficios repatriados de las empresas extranjeras. El tipo aplicado a empresas nacionales es cero.

Fuente: Informe Bolkenstein (2001) y Martínez-Serrano and Patterson (2003).

También se muestran los tipos nominales de los nuevos países de la UE-25 según el trabajo de Martínez-Serrano y Patterson (2003). En general, son tipos más bajos (su valor medio ronda el 21%), y por lo mismo cabe colegir que la disparidad de los tipos efectivos dentro de la UE-25 será todavía mayor que la estimada en el Informe Bolkeinstein. El hecho de que estos países ofrezcan una fiscalidad empresarial tan favorable, cuando se perfilan además como principales destinatarios de las ayudas comunitarias y como zonas de atracción de inversiones extranjeras por sus bajos costes laborales, ha avivado la sensibilidad de la UE ante la posibilidad de que la motivación fiscal también influya en algunas deslocalizaciones empresariales.

2.2. La diversidad fiscal en España: El caso vasco

En España, frente al régimen común del IS aplicado en la gran mayoría del territorio, hay distintos regímenes especiales: el aplicado en las Islas Canarias, el que rige en Ceuta y Melilla, el vigente en Navarra y los de los tres territorios forales del País Vasco. Las diferencias entre estos tres últimos son poco significativas, por lo que cabe referirse globalmente a la normativa vasca. Las diferencias entre el régimen vasco y los demás, incluyendo el navarro, son mayores. En esta sección nos centramos en la comparación del régimen común con el vasco.

En Carrera (2002) se hace un minucioso análisis comparativo de las diferencias normativas entre ambos regímenes mediante el cual se destacan las muchas ventajas fiscales que entraña la foralidad vasca en los distintos elementos del impuesto: a) en los ajustes de la base imponible por tratamiento (más favorable) de la amortización, las provisiones de insolvencia y depreciación, las plusvalías, la compensación de bases imponibles negativas y otros; b) en el tipo impositivo nominal (más reducido); c) en los créditos fiscales (nuevos o más generosos); d) incluso en el fraccionamiento de los pagos del impuesto. Así mismo se señalan las diferencias (también más ventajosas) en el régimen especial de las PYMES.

Aquí renunciamos (por cuestión de espacio) a aportar detalles sobre las diferencias normativas, optando por aproximar, mediante la ilustración de un proyecto de localización empresarial, la diferencia entre los tipos efectivos medios correspondientes a los dos regímenes.

2.2.1. Preámbulo metodológico sobre el tipo fiscal efectivo medio

Como se ha advertido antes, para medir el impacto de la fiscalidad en proyectos de localización empresarial hay que considerar el tipo fiscal efectivo medio (Deveraux y Griffith, 1998). Éste se puede formular como $Tm = [V - V^*]/V$, donde V y V^* son los valores descontados de los beneficios (netos de coste) del proyecto antes y después de pagar impuestos; la diferencia $V - V^*$ es el valor actual del conjunto de cargas fiscales previsibles en el futuro, VCF . En el caso de dos proyectos de ubicación, en A o en B, se debería elegir aquél con mayor V^* . Sabiendo que $V^* = V(1 - Tm)$, se optará por A si $V_A(1 - Tm_A) > V_B(1 - Tm_B)$. El riesgo de localización ineficiente estriba en que esta desigualdad se deba a que $Tm_A < Tm_B$ y no a que $V_A > V_B$.

Una fórmula sencilla del tipo efectivo medio es $Tm = Tn \times (VBI/V) - VCR/V$, donde VBI y VCR representan, respectivamente, los valores descontados de las bases imponibles y de los créditos fiscales esperados en el futuro, mientras que Tn es el nominal que se supone constante a lo largo del tiempo. Téngase en cuenta que el valor descontado del conjunto de cargas fiscales netas sería $VCF = Tn \times VBI - VCR$, de modo que $VCF = V - V^*$.

Formulado así, este tipo efectivo depende de tres elementos: 1) El tipo impositivo nominal. 2) La relación entre bases imponibles y beneficios antes de impuestos a lo largo de la vida del proyecto. 3) La relación entre créditos fiscales y beneficios antes de impuestos a lo largo de la vida del proyecto. Estas variables deben expresarse en valores descontados.

Si la diferencia entre bases imponibles y beneficios antes de impuestos en cada uno de los años reflejase sólo efectos de aplazamiento (por ejemplo, por una amortización fiscal más o menos acelerada que la contable), entonces para tasas de descuento muy pequeñas el componente 2) tiende a la unidad. Si, por contra, la tasa de descuento es alta, el valor descontado de las bases imponibles diferirá del valor descontado de los beneficios: será menor en el caso de amortización fiscal acelerada (los ajustes negativos en base imponible se ponderan más que los positivos al imputarse éstos en los años más tardíos), mientras que será mayor en caso contrario. Además, para tasas de descuento muy pequeñas y créditos fiscales exiguos con relación al beneficio, el tipo efectivo T_m se aproxima al tipo nominal T_n . Esto ocurriría en cualquier caso si la vida del proyecto fuese suficientemente larga.

2.2.2. Ejercicio ilustrativo del diferencial de tipos efectivos medios

En el Cuadro nº 2 se presentan los datos de un proyecto empresarial localizable alternativamente en Castro Urdiales (Cantabria) y en Muzkiz (Vizcaya), municipios cuya distancia es pequeña. Esta vecindad permite suponer que los demás factores que inciden en la decisión de localizar una empresa, (la calidad de los trabajadores, las infraestructuras viarias, la cercanía a los mercados y otros) son semejantes, lo que refuerza la importancia relativa de la fiscalidad. El proyecto, con forma jurídica de filial, podría pertenecer a una empresa extranjera de la UE o a una nacional. Se trata de calcular el tipo fiscal efectivo en ambas alternativas.

Por simplicidad, se supone un horizonte de diez años y se contemplan sólo los tres elementos que diferencian más los T_m : el tipo impositivo nominal (el 32,5 % en el foral frente al 35 % en el común), el tratamiento fiscal de las amortizaciones (mucho más favorable en el foral, como se puede ver en el Cuadro nº 2), y las deducciones de la cuota íntegra por inversión en activos nuevos (un 10 % en el foral, con límites compensables en ejercicios siguientes, algo que no se admite en el régimen común)⁷.

Por otra parte, también se supone que el coste del proyecto (C) es 100 millones de euros y está financiado al 50 % mediante aportación de recursos propios y endeudamiento a diez años a un tipo de interés del 7%. Hay tres escenarios de *EBIT* (*Earning Before Interest and Tax*): el

⁷ Estas son precisamente las diferencias más importantes que ha declarado ilegales recientemente (en enero del 2005) el Tribunal Supremo del Estado español.

20%, el 25% y el 30% por ciento del coste del proyecto, constantes para los diez años, aunque netos de una inflación del 2% anual. Se prevén unos costes laborales anuales de 10 millones en términos reales. Se considera que el riesgo sistemático del proyecto coincide con el riesgo general de la economía, de modo que el coeficiente *beta* (β) ajustado por apalancamiento es 1,65 para el régimen común y un 1,675 para el foral. Por último, se supone que la prima unitaria por riesgo de mercado es el 5,5%, y el tipo de interés sin riesgo el 4,55%: De acuerdo con el modelo estándar de valoración *CAPM*, y teniendo en cuenta la composición de la financiación, los datos anteriores implican un coste real del capital del 7,09% en régimen común y 7,26 en el foral, que se utilizará como tasa de descuento real δ (ajustado por la inflación).

En el Cuadro nº 2 se resumen los resultados⁸. En primer lugar, los tipos efectivos medios calculados son bastante menores bajo el régimen foral, siendo el diferencial en el escenario intermedio (25% de *EBIT*) un 7,74%. En este escenario, el valor fiscalmente neto del proyecto (*V**) es casi nulo bajo el régimen común, mientras que excede de 12 millones bajo régimen foral ofreciendo a los accionistas (que aportan 50) más de un 24% de rentabilidad acumulada (en los diez años). Aunque en estas cifras no se incluye el valor residual del proyecto en el año décimo, la diferencia que genera la fiscalidad es ya bastante apreciable.

Cuadro N ° 2

Ejercicio ilustrativo

A.- BALANCE DE LA EMPRESA

Activo total	100	Pasivo total	100
Fondo de comercio	10	Capital	50
“Know How”	5	Financiación externa	50
Edificios (Industriales)	20		
Maquinaria	10		
Aplicaciones informáticas	5		
Equipos procesos informáticos	5		
Mobiliario	5		
Elementos de transporte	5		
Productos terminados	20		
Materias primas	15		
Tesorería			

⁸ Los lectores interesados en los detalles del modelo de valoración y de los distintos cálculos pueden solicitarlos a la autora.

B.- ESQUEMAS DE AMORTIZACIÓN CONTABLE Y FISCALES

	<u>Contable</u>	<u>R. Común</u>	<u>R. Foral</u>
Fondo de Comercio	20%	5%	20%
Know How	20%	10%	20%
Edificios	5%	3%	5%
Maquinaria	15%	10%	15%
Aplicaciones informáticas	50%	33%	50%
Equipos procesos informáticos	25%	25%	25%
Mobiliario	15%	10%	15%
Elementos de transporte	20%	16%	20%

C.- LOS TIPOS EFECTIVOS MEDIOS COMÚN Y FORAL

Régimen común ($T_n = 35\%$, $\delta = 7,09\%$)	EBIT/Inversión		
	20%	25 %	30%
VBI	133,32	170,76	208,20
V ^(a)	22,25	59,69	97,13
VCR	0,000	0,000	0,000
VCF	46,66	59,77	72,87
V* = V-VCF	-24,41	-0,08	24,26
Tm^C (%)	38,17	37,43	36,97
Régimen foral ($T_n = 32,5 \%$, $\delta = 7,26\%$)			
VBI	122,35	159,56	196,67
V ^(a)	22,29	59,50	96,71
VCR	4,45	4,50	4,55
VCF	35,31	47,36	59,37
V* = V-VCF	-13,02	12,14	37,34
Tm^F (%)	28,88	29,69	30,20
Tm^C – Tm^F	9,29	7,74	6,77
Efecto Deducciones	3,64	2,82	2,31
Efecto Amortizaciones	3,15	2,41	1,96
Efecto tipo	2,50	2,50	2,50
(a) Las cifras difieren un poco entre ambas jurisdicciones porque, en el décimo año, los efectos financieros residuales de las amortizaciones (que son distintos) están incluidos en los valores de V.			

En segundo lugar, este diferencial (el 7,74%) se explica, casi por igual, por las contribuciones del tipo nominal (2,5%), de las amortiza-

ciones (2,4%) y del crédito fiscal por inversiones en activos fijos nuevos (2,8%).

En tercer lugar, conforme los beneficios (*EBIT*) son mayores, los tipos efectivos descienden en el régimen común y aumentan en el foral, convergiendo a los respectivos tipos nominales y amortiguándose por lo mismo el diferencial de tipos. Esta relación entre *Tm* y beneficios también se comprueba en Devereux y Griffith (1998). En nuestro caso, el efecto relativo de las amortizaciones y del crédito fiscal se amortigua conforme más *V* se considera.

3. El devenir fiscal en la Union Europea-25

La historia de las iniciativas europeas para reducir la disparidad del IS estuvo jalonada de fracasos hasta principios de los noventa. En el año 1990, finalmente, tras la Comunicación SEC(90)601 de la CE, se aprobaron tres medidas meramente coordinadoras: la Directiva 90/434/EEC sobre fusiones a fin de evitar costes fiscales excesivos (en los tratamientos de las plusvalías afluoradas), la Directiva 90/435/EEC sobre empresas matrices y filiales en la que se establece la eliminación de la doble imposición de los dividendos pagados por las segundas a las primeras cuando ambas estén sitas en EM, y el Convenio de Arbitraje 90/436/EEC para resolver litigios entre Gobiernos en materia de precios de transferencia⁹. Sin embargo, dos años después, el Informe Ruding (1992), con sus sensatas propuestas para armonizar el IS, no tuvo aceptación política. A la vista de esta decepcionante historia, cabe preguntarse por los motivos que en 1996 reforzaron el interés de la UE por la coordinación y la armonización del IS.

3.1. Nuevo escenario empresarial en la Unión Europea

La transformación de Europa a lo largo de los años noventa creó un nuevo escenario para las actividades empresariales, el cual postula, a su vez, una nueva fiscalidad empresarial. Señalemos, a continuación, los rasgos más relevantes de esta transformación.

⁹ Hoy en día el Convenio está en suspenso, pues a su vencimiento en 2000, no todos los Estados miembros aprobaron su prolongación hasta 2005, y Grecia no ha firmado aún el Convenio de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

3.1.1. Creciente globalización. La integración económica debido a los cambios tecnológicos y la reducción de barreras de acceso a los mercados, aunque es un fenómeno mundial, se ha acentuado en la UE desde la consolidación del mercado interior en 1993. Esta mayor integración ha fomentado la competencia entre las empresas y entre los Gobiernos:

A) *La competencia entre las empresas* les ha llevado a reorganizar sus inversiones y producción. Así, los flujos de inversión directa de las multinacionales europeas alcanzaron en 1999 la cifra de 510 millones de \$, casi dos tercios de los flujos mundiales. Las fusiones y adquisiciones en las que se involucraron las empresas de la UE fueron 8.328 en 1997, 10.024 en 1998 y 12.796 en 1999. En este último año, estas operaciones acarrearón 354 billones \$ en ventas y 519 billones \$ en adquisiciones, superando el 65% del total mundial. En segundo lugar, se están creando estructuras empresariales europeas donde el comercio intra-grupo está creciendo rápidamente. La OCDE estimó ya a principios de los noventa que el 60 % del comercio mundial era entre empresas relacionadas. En tercer lugar, el comercio electrónico va al alza. Se espera (según la *European Information Technology Organization*) que su volumen alcance el trillón de \$ entre 2004 y 2005, de los cuales el 95% serán transacciones entre empresas. Aumentan los productos y servicios que se comercializan en *internet*, siendo estas operaciones especialmente opacas al fisco, ya que, de momento, son difíciles de identificar tanto los agentes involucrados como los territorios de origen y destino de los intercambios.

B) *La competencia entre los Gobiernos* adopta la forma de competencia fiscal, que en la medida en que tiende a provocar una menor tributación del capital y mayor del trabajo (factor menos móvil) se percibe como una amenaza contra el empleo europeo, y en la medida en que refleje pugnas por atraer inversiones puede generar ineficiencias en la asignación de capital.

3.1.2. La formación de la UME y la ampliación de la UE. La creación del euro ha reforzado las tendencias anteriores: ha fomentado la integración económica, los flujos de capitales, y la competencia empresarial (hay mucha más transparencia en los mercados) intensificando las mencionadas reestructuraciones organizativas y de propiedad; además, los riesgos de competencia fiscal se han avivado, ya que la pérdida de soberanía en política monetaria y cambiaria provoca la tentación de ejercerla en materias de política fiscal.

Por otra parte, la UE será mucho más heterogénea con la ampliación hasta 25 miembros, sobre todo en términos de intereses nacionales. Los nuevos miembros difieren en estructuras económicas, y sus sistemas fiscales están ajustados a sus respectivas etapas de desarrollo, tendiendo, en general, a estimular la inversión extranjera y a penalizar la repatriación de beneficios (véase el Cuadro nº 1). Además, abundan entre ellos regímenes especiales diversos.

3.1.3. La puesta en marcha de la “Societas Europaea (SE)”. Tras más de 30 años de negociaciones, en el 2001 se aprobó el Estatuto de la Empresa Europea para que entrase en vigor en el 2005. Con él se otorga a las empresas que operan en más de un Estado miembro la opción de constituirse como una sola empresa sujeta a legislación comunitaria. Con forma jurídica de SE podrán operar a lo largo de la UE bajo un conjunto de reglas y sistemas unificados de gestión, evitando la multiplicidad de legislaciones de los países donde tienen filiales. Además, su sede oficial radicará en el mismo Estado miembro donde tiene la oficina central, aunque podrá moverse de un Estado a otro mediante un procedimiento bastante simple.

Sin embargo, al menos por ahora, han quedado fuera de su marco de armonización lo que concierne a seguridad, quiebra y fiscalidad, asuntos que siguen bajo legislación nacional. Esto último ha suscitado una gran controversia y ha alimentado el escepticismo sobre el uso efectivo de la Directiva de la SE, pues se cree que con ello se malogra uno de los objetivos estatutarios (la movilidad de recursos y actividades empresariales dentro de la UE para ganar eficiencia), ya que la actual disparidad fiscal implicará muchos costes para estas empresas.

3.1.4. Las International Accounting Standards (IAS). En el 2001 se aprobó la disposición sobre normas contables internacionales que obliga a todas las empresas que coticen en los mercados de valores de la UE a presentar sus cuentas ajustadas a ellas, extendiéndose esta obligación a las SE en virtud de su Estatuto. Así, se ha creado una base para homogeneizar la contabilidad empresarial en la UE y, con ello, las bases imponibles.

3.2. *¿Hacia un sistema del impuesto de sociedades más armonizado?*

La gradual percepción de este nuevo escenario promovió en la segunda mitad de los años noventa una secuencia de iniciativas fiscales que comentamos brevemente.

3.2.1. El “Paquete fiscal”. Tras el alegato de Monti, el ECOFIN aprobó en 1997 un conjunto de medidas entre las que destacamos las siguientes: 1) Un Código de Conducta en materia de IS, programado para el periodo 1997-2002, por el que se instaba a terminar con la introducción de nuevas medidas fiscales lesivas de la competencia y eliminar con el tiempo aquellas ya introducidas que fuesen consideradas perjudiciales de acuerdo con determinados criterios. En 1999, el Grupo Primarolo elaboró un informe con una lista de 66 medidas fiscales perjudiciales aplicadas en algunos países (entre ellas, algunas de los regímenes del País Vasco, Navarra, Islas Canarias, y Ceuta y Melilla)¹⁰. 2) El estudio y el borrador de una Directiva sobre la fiscalidad del ahorro.¹¹ 3) El examen de ciertos regímenes especiales, por si pudieran considerarse “ayudas de Estado”, y de proceder en consecuencia. Precisamente, determinados incentivos fiscales concedidos por las Diputaciones forales vascas antes de 1999 han sido considerados ilegales por las autoridades de la UE, que han exigido en consecuencia su devolución por parte de las empresas beneficiarias.¹² 4) La elaboración de una Directiva sobre pagos de interés y de royalties entre empresas transfronterizas vinculadas.

La iniciativa de Monti avivó la inquietud por la diversidad fiscal de la UE y sirvió para fijar una agenda de trabajo en este campo. Así, a finales de 1998, se encargó a F. Bolkestein, Comisario para Asuntos de Fiscalidad y Mercado Interior, la elaboración de un informe sobre la fis-

¹⁰ Este informe no llegó a sancionarse entonces por el ECOFIN, pero siguió en su agenda hasta que, en enero del 2003, se adoptó formalmente una versión revisada del Código, con una nueva lista de medidas o regímenes especiales a eliminar, en general, para finales del 2005, concediéndose sin embargo una prórroga hasta el 2010 a determinados regímenes de Bélgica, Holanda, Luxemburgo, y Portugal.

¹¹ Esta Directiva entrará en vigor finalmente en julio del 2005.

¹² Los incentivos en cuestión son créditos fiscales del 45% en concepto de incentivos a la inversión por instalación empresarial en el País Vasco. En Marzo del 2003, Bruselas anunció su intención de denunciar el caso al Tribunal de Justicia de la UE por la renuencia del Gobierno Vasco a hacer pública la lista de empresas beneficiarias. En el otoño del 2004, este Tribunal ha ratificado la declaración de ilegalidad de la Comisión Europea.

calidad empresarial en la UE, que se publicó en el 2001 como SEC (2001)1681 y que básicamente ha asumido la CE en sus comunicaciones COM (2001) 582 y COM (2003)726.

3.2.2. Propuestas de la Comisión Europea a partir del Informe Bolkestein

La Comisión, en la primera de las dos comunicaciones, reconoce los riesgos de ineficiencia que entraña la disparidad de tipos fiscales efectivos, pero se muestra renuente a recomendar “*acciones específicas para aproximar los tipos fiscales corporativos nacionales o el establecimiento de un tipo mínimo*”. Después de advertir que la neutralidad fiscal no es la única meta legítima de la política fiscal recuerda que: “*el nivel de tributación en esta área es, sin embargo, competencia de los Estados miembros de acuerdo con el principio de subsidiariedad*”. Así pues, la Comisión centró su interés en los costes directos y evidentes que la actual disparidad fiscal impone sobre las empresas cuya actividad se desarrolla en distintos países de la UE, proponiendo medidas que los eliminen o reduzcan. En concreto, adoptó una estrategia de doble vía, una de medidas específicas y rápidas, y otra más global a largo plazo:

A) *Medidas específicas*, aplicables entre 2002 y 2004 y dirigidas a reducir los costes de exceso de tributación: 1) Programa de encuentros con los Estados miembros para elaborar una guía que permita coordinar la aplicación de la creciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo sobre prácticas fiscales lesivas de los principios básicos del mercado interior. 2) Revisión y mejora de las Directivas 90/434/EEC (sobre fusiones) y 90/435/EEC (sobre matriz y filiales), ampliando su ámbito de aplicación. 3) Aprobación de una Directiva sobre retenciones en origen de los intereses y royalties pagados entre empresas vinculadas (la del “Paquete fiscal” del grupo Monti). 4) Retirada de la vieja propuesta de Directiva sobre compensación transfronteriza de pérdidas, a fin de sustituirla por otra más aceptable por parte de los Estados tras un programa de encuentros técnicos preparatorios que, como punto de partida, consideraría el “modelo danés” de tributación conjunta. 5) La formación de un “Foro conjunto de la UE sobre precios de transferencia” con representación de todos los Estados con el fin de estudiar procedimientos para solucionar los problemas de aplicación del Convenio de Arbitraje. Transitoriamente, el foro debería servir también para paliar los problemas que está provocando su actual suspensión. 6) Elaboración de una comunicación sobre los tratados de doble imposición para desembocar, siguiendo las pautas de la OCDE, en un modelo común de la UE.

B) Medidas más globales, para una solución más definitiva del problema de los costes de cumplimiento y de exceso de tributación. Del menú de medidas del Informe Bolkeinstein¹³, la Comisión se inclinó por consolidar las bases imponibles, contemplando dos alternativas, ambas con carácter optativo: 1) *Aplicación del principio de residencia de la matriz*: Una empresa europea podría optar por calcular la base consolidada del grupo para todas las actividades desarrolladas dentro de la UE aplicando las reglas del Estado miembro donde esté la sede de la matriz. 2) *Aplicación de una base imponible común y consolidada*: Un grupo multinacional podría optar por calcular la base consolidada del grupo para todas las actividades desarrolladas dentro de la UE aplicando un conjunto de nuevas reglas fiscales comunes.

En ambos casos habría que convenir el criterio de reparto de la base imponible consolidada entre los distintos Estados, que la someterían a sus propios tipos impositivos. Así pues, se conservaría la soberanía de los Estados para establecer tipos diferentes si así lo estimasen conveniente en función de las peculiaridades de sus economías. En la alternativa 2) habría que acordar también: i) el método común de determinación de los beneficios del grupo y ii) la definición de grupo a fin de calcular los beneficios correspondientes.

La primera alternativa es meramente coordinadora, basándose en el principio de reconocimiento mutuo. La segunda es más armonizadora, pues crea normativa común. Con la primera, no desaparecería la diversidad de bases imponibles, mientras que con la segunda sí, reduciéndose el riesgo de competencia fiscal. Con cualquiera de las dos se reducirían los costes más evidentes y directos que afrontan las empresas transfronterizas. Además, ambas parecen viables, pues su aplicación sería voluntaria confiando en lograr adhesiones con el tiempo.

3.2.3. Los logros hasta septiembre del 2004. La CE, en la COM (2003)726, hace un balance del grado de cumplimiento de las medidas específicas propuestas, mostrando, en general, satisfacción por lo conseguido. En especial, habría que destacar: i) la aprobación de la Directiva 2003/49/EC sobre abolición de retenciones en los pagos de intereses y

¹³ En este informe se contempla también la imposición de la alternativa de consolidación 2), e incluso la introducción gradual, y en paralelo, de un sistema fiscal común (en bases y tipos) que sería administrado por una institución centralizada de la UE con el fin de financiar gastos comunitarios, aunque revirtiendo los excedentes a los Estados.

royalties entre empresas vinculadas, con su posterior revisión en 2004 para extender su alcance a las SE; ii) la adopción de la nueva Directiva 2003/123/EC sobre fiscalidad de empresas matrices y filiales operativas en distintos Estados, aplicable también a las SE; y iii) la puesta en marcha en marzo del 2002 del “EU Joint Transfer Pricing Forum” con un programa hasta finales del 2004 que se ha cumplido en parte, en especial en la elaboración de un Código de Conducta en este frente.

Sin embargo, respecto a las medidas globales, la Comisión muestra menor satisfacción, lamentando una vez más la renuencia de algunos Estados ante la propuesta de armonizar las bases imponibles, insistiendo en su racionalidad y aclarando dudas sobre su verdadero propósito: la gestión más eficiente (transparente, eficaz y menos costosa) del IS en una UE-25. A pesar de ello, renueva su propuesta de avanzar hacia un sistema (en principio no obligatorio) de base imponible común y consolidada mediante la aplicación de dos experimentos piloto: el primero sobre las PYMES a las que se les permitiría tributar según la alternativa 1) antes señalada, para lo cual se ha elaborado ya un esbozo de aplicación (CE (2004,a)); y el segundo (menos esbozado) sobre las SE que experimentarían la alternativa 2). El procedimiento de decisión común que se contempla para avanzar en este frente es la “cooperación reforzada”.

La Comisión no ha ocultado en otros comunicados¹⁴ su decepción ante los recelos políticos en este asunto. Así, hay que señalar el documento de opinión que preparó para la Conferencia Intergubernamental sobre el Tratado Constitucional de la UE (Roma, octubre 2003) en el que, tras criticar el borrador del Tratado elaborado por la “Convención sobre el Futuro de Europa” (2002-2003) por no flexibilizar la toma de decisiones en cuestiones fiscales que afectan al buen funcionamiento del mercado interior, propone dispensar del voto unánime sometiendo a votación por mayoría cualificada las decisiones sobre modernización y simplificación de la legislación fiscal, cooperación administrativa en este campo, lucha contra el fraude o evasión fiscal y medidas relacionadas con las bases imponibles empresariales (pero no con los tipos impositivos).¹⁵ Sin embargo, a pesar de ello, la Comisión no ha logrado vencer la

¹⁴ El lector interesado en la secuencia de estudios, comunicaciones y comunicados de la Comisión puede encontrarlos en http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/

¹⁵ De hecho la Comisión propuso una enmienda, con este alcance, del apartado 2 del artículo III-62 del borrador del Tratado elaborado por la Convención, que sustituía, a su vez, al artículo 95 del texto consolidado del Tratado de la Comunidad Europea en vigor.

aversión política a votar por mayoría cualificada en esta materia y en el Acuerdo sobre el Tratado de la Constitución no se recoge su propuesta. (Véanse los artículos III-170 a III-175 en los que se habría recogido de haberse aceptado).

El último esfuerzo persuasivo de la Comisión fue el comunicado (CE, 2004-b) al ECOFIN ante su reunión de septiembre del 2004 en la Haya. En su primera parte, la CE resume sus argumentos a favor de establecer a la larga una base imponible consolidada común en la UE, sugiriendo que, por motivos técnicos, convendría dividir el proceso en dos etapas: i) desarrollo del proyecto de base imponible común; y ii) posteriormente, desarrollo y aplicación del método de consolidación. En su segunda parte, invita al ECOFIN a que se pronuncie sobre el siguiente plan de acción: i) formación de un grupo de trabajo, con participación activa de representantes de los Estados, para definir el concepto de base imponible común aplicable y ii) basándose en este trabajo previo, la posibilidad de que la Comisión tenga una iniciativa legislativa apropiada dirigida a todos los Estados, y en caso de no prosperar ésta en un razonable periodo de tiempo, la posibilidad, en última instancia, de promover “una cooperación reforzada” para la introducción de una base imponible común haciendo uso de las disposiciones normales del Tratado de la UE; este último recurso, que el ECOFIN podría aprobar por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, permitiría a un grupo reducido de países (ocho según el Tratado de la UE en vigor, un tercio de los Estados según el Acuerdo sobre la Constitución) cooperar más estrechamente sobre el proyecto de aplicación de una base imponible común.¹⁶

4. Conclusiones sobre Europa, conjeturas sobre España

En la cumbre de Lisboa (2000) se fijó como objetivo estratégico de la UE para el 2010 “*ser la economía más competitiva y dinámica del mundo*”. Sin embargo, todavía Europa dista mucho de EE.UU. en competitividad y dinamismo. La diversidad del IS socava, en parte, esta aspiración, porque ¿se puede pensar en una UE eficiente, competitiva y dinámica bajo el enredo de 25 administraciones fiscales distintas? Si la unión monetaria se valoró en clave de eficiencia y reducción de costes tran-

¹⁶ Según la nota de prensa posterior a la reunión (Memo/04/214 del 13 de septiembre del 2004), el ECOFIN aprobó la idea de crear un grupo de trabajo para examinar esta última propuesta de la Comisión.

saccionales, la armonización de bases imponibles empresariales debería apreciarse análogamente. Ante su nuevo escenario, tal aspiración de la UE postula arreglar el desorden fiscal en este campo. Este postulado es hoy más claro que hace una década.

Por otra parte, el creciente número de denuncias ante Tribunal de Justicia Europeo por casos de colisión entre los principios básicos del mercado interior y determinadas disposiciones fiscales de algunos Estados, junto con los problemas para aplicar a todos ellos la jurisprudencia que se genera con estos casos, refuerza la necesidad de limar diferencias en la definición y la aplicación de una base imponible común, pues de lo contrario nos adentraríamos en un complejo laberinto de litigios con las inconveniencias y riesgos jurídicos que ello conlleva.

Por todo ello, y a tenor del acuerdo del ECOFIN de septiembre del 2004, parece muy probable el abocamiento a una base imponible consolidada común para las empresas que operen en la UE-25, aunque este logro todavía consume tiempo. Así, se solucionarían los problemas más perentorios de la diversidad del IS en la UE, los enormes costes de cumplimiento y de exceso de tributación.

Es previsible un proceso de mutuo impulso entre la implantación de una base imponible común y la propagación de las SE: éstas necesitan no cargarse con los costes de la disparidad fiscal para operar más eficientemente y competir con las empresas de otros países avanzados; al mismo tiempo, la utilización por las SE de una base imponible común puede inducir un “efecto de imitación” por parte de las empresas que no tengan esta categoría o que operan sólo dentro de un país. Mediante el mecanismo de “cooperación reforzada”, el experimento con SE supondría la introducción de un proceso de armonización gradual, a distintas velocidades, como ocurrió con la formación de la UME¹⁷.

Cabe conjeturar también que este proceso armonizador de bases conllevará una ampliación de las mismas (porque los beneficios aumentarán al reducirse los costes de cumplimiento y de exceso de tributación, y el tratamiento fiscal de la amortización se ajustará a las pautas IAS). Además probablemente la competencia fiscal entre países siga presionando los tipos a la baja (siguiendo la tendencia de los últimos años).

¹⁷ El 8 de octubre del 2004 entró en vigor el Estatuto de la SE sin haberse incluido aún disposición alguna sobre la aplicación de una base imponible consolidada común. Sin embargo, la CE ya previó en su COM (2003)726 este desfase, sugiriendo que tras la puesta en marcha de las SE, una vez madurado el proyecto fiscal, se podría modificar su estatuto a fin de incorporarlo.

Así, podría suceder que los tipos bajasen, no ya por una armonización impuesta, sino en virtud del propio ejercicio de soberanía de los Estados que se verían obligados a competir fiscalmente en un escenario donde habría mucha más transparencia fiscal.

Por último, es bastante probable que este movimiento se difunda por España. De hecho, se especula que España será candidata (junto a Alemania, Francia, Austria, países del BENELUX, países nórdicos e Italia) a formar parte del grupo de países que experimenten cooperativamente el proyecto de aplicación de base imponible común. Si hay un movimiento armonizador en bases, si los tipos tienden a la baja (recordemos que España es el único Estado que no lo ha modificado en los últimos quince años y que el 35 % está por encima de la media UE)¹⁸, y si, además, los regímenes especiales siguen bajo vigilancia, cabe vislumbrar una reducción en el diferencial de tipos efectivos entre ambos regímenes, foral y común.

Bibliografía

- CARRERA PONCELA, A. (2002): *Fiscalidad empresarial y atracción de empresas: El caso vasco visto desde Cantabria*, tesis doctoral (Universidad de Cantabria) en trámite de publicación por los Servicios Editoriales de la UC.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Informe del Comité Ruding de Expertos Independientes sobre la tributación empresarial*, Luxemburgo: Oficina para Publicaciones Oficiales.
- (2001): (Informe Bolkenstein), *Company Taxation in the internal Market*, SEC (2001) 1681.
 - (2001): *Towards an internal market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU- wide activities*, COM (2001) 582.
 - (2003): *Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales, y retos pendientes*, COM (2003)726.
 - (2004, a): *Esbozo de posible aplicación experimental del régimen de imposición según normas del Estado de origen a las pequeñas y medianas empresas*, TAXUD C.1/DOC (04) 1410.
 - (2004, b): *A common consolidated EU corporate tax base*, Commission Non-Paper to Informal ECOFIN Council 10 and 11 September 2004, CE, pág web.
- DEVERAUX, M. & R. GRIFFITH (1998): “Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals”, *Journal of Public Economics*, vol.68, pp. 335-67.

¹⁸ Según las últimas notificaciones de prensa (febrero, 2005), el Gobierno ha manifestado ya su propósito de reducir el tipo impositivo hasta el 30%

MARTINEZ-SERRANO, A. & B. PATTERSON (2003): "Taxation in Europe: recent developments", *Working paper, Economic Affairs Series* ECON 131 EN, 01-2003, Parlamento Europeo.

RESUMEN

En este artículo se resumen las diferencias sobre el impuesto de sociedades (IS) en la Unión Europea (UE) y se analizan sus consecuencias para el mercado interior y la localización empresarial. Asimismo se destaca la disparidad de los regímenes común y foral vasco del IS en España aproximándose un diferencial de tipos fiscales efectivos. Finalmente, tras apuntar las recientes transformaciones de la UE que afectan especialmente a la actividad empresarial, se reflexiona sobre la conveniencia y la plausibilidad de introducir determinadas iniciativas comunitarias en curso sobre coordinación y/o armonización del IS, preguntándonos por su incidencia en España si se llevan a cabo.

Palabras Clave: Impuesto de sociedades, disparidad fiscal, mercado interior europeo, régimen fiscal vasco, localización empresarial.

SUMMARY

In this paper, current diversity of corporate income taxation (CIT) across the European Union (EU) is summarized and the incidence of this disparity on the internal market and company location is analysed. In the same way, as far as this taxation is concerned in Spain, differences between Spanish general system and Basque special system are remarked and differentials in effective fiscal rates are approached. Then, we point out the more important economic and political changes that have been affecting to pan-European business since the beginning of the nineties and think through the recent proposals to coordinate and/or harmonize CIT, which have been made in view of such a changing EU. We finish speculating about the future of the Spanish disparity in this field.

Key Words: Corporate income tax, fiscal disparity, European internal market, Basque tax system, business location.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.